

序説：戦後地域福祉実践の先駆的系譜

竹之下 典 祥
(文学部児童教育学科)

日本において地域福祉は独自の発展をみせてきた。連合国軍総司令部による民主化政策と、地域福祉の理論化と相まって、地域福祉という領域が拓かれたといって過言ではない。そうした状況で戦後の高度経済成長から、一転1970年以降のオイルショックによる福祉見直しで、新自由主義経済政策に基づく日本型社会福祉に移行した。その後、21世紀目前の社会福祉基礎構造改革を経てからも、国家政策の代替・補完的な施策として政策に反映される色彩が強まり、現在は、互助を主体とする地域福祉の推進が図られている。そのような状況で、地方自治体が権利主体である住民とともに住民自治を推進した行政、住民運動や社会福祉協議会活動が地域社会や行政に地域福祉推進を促した自治会や社会福祉協議会の地域福祉実践活動を再評価することの意義は大きいと考える。

今後の研究では、地域福祉の方法論を具体化し市町村で展開されたモデルとして取り上げる事例、自治会レベルで創設された地域福祉活動が基礎自治体などの行政区を越えて広域に影響を及ぼした事例、地域福祉の要として全国の市区町村に設置されている社会福祉協議会活動の事例を戦後地域福祉実践の先駆的事例として取り上げていく。

序章 地域福祉実践の成立と展開に着目する問題意識

第1節 問題の視座

1. 地域福祉について

明治維新以降、日本における欧米の工業化社会を模範とする追従は、社会福祉（社会事業）においても一部の特徴的な取り組みを除いて導入-模倣-継承-変革の歴史を刻んできた。

しかしながら一方で、戦中の軍備と並行した厚生事業の導入が世界でも稀な国民健康保険制度の礎となり、戦後はGHQの理想主義に基づく社会福祉基盤が形成されるなど、先進諸国と異なる発展を遂げてきたことも事実である。

なかでも、“地域福祉”は日本特有の名称であり、日本地域福祉学会の英語表記はCommunity Development in Japanであるように、Community Welfareという用語は存在しない。世界的にはCommunity DevelopmentやCommunity Careが一般的であり、地域開発や地域援助が本来の邦訳となされるべきである。また、社会福祉Social Welfareと同義にCommunity

Developmentが使われる場合もある¹⁾。

内容的にも、日本の地域福祉は社会福祉の方法論であるCommunity Organizationである地域組織化と重複する点が多いが、わが国では社会福祉協議会の組織化論に間違って使用されることが多く見られた。また、Community Workerが援助技術としてのCommunity Workから、社会福祉協議会の福祉活動専門員に対して限定した同義語として使用されることも多い。

こうした“地域福祉”がわが国において定着してきたことを事実として実践から見直し、地域福祉ならびに地域福祉実践の定義や主体・方法等を解き明かしていきたい。単なる比較検討に留まらず、戦後日本社会の変遷とともに時代時代で生じた優れた実践事例を丹念に見直すことで、地域福祉のもつ本質を明らかにすることが期待される。ひいては、社会福祉そのものの検証作業に連なっていくという問題意識から、この研究をすすめていきたい。

2. 地域福祉史研究の課題

日本地域福祉学会機関誌である『日本の地域

福祉』第2巻（1988年）の巻頭言で、重田信一は次のように述べている²⁾。

『本学会誌創刊号の巻頭で、一番ヶ瀬康子教授は次のような期待を寄せている。要約すれば、現実の地域は間断なく変動をつづけている。その中で心身ともにズタズタに断ち切られる思いに耐えて、われわれは生き続けていかねばならない。われわれはこの地域を離れて生きることはできないからである。しかし、逃れられない地域ならばこそ、この地域に腰を据え、わずかな草の根の工夫に眼を輝かせ、行政のあり方を見直し、生活のしにくさを地域福祉サービスによって緩和しながら、新しい生活の創造に努めるほかはない。この切実な現実感覚のうえに立って、地域福祉研究者は、現状打開のための新しい「地域福祉論の創生」に絶ゆまぬ研究を続けるべきであると。とわたしは読みとった。

それを痛感するからこそ、本学会が全国に共通課題研究として提言した「地域福祉史」研究の一端として、戦後地域福祉の活動の跡を証拠だてる史資料の収集と、戦後40年余の間、この事業に関係した指導者の口述を記録する労作に参加することを奨めたい。一番ヶ瀬教授の提示した課題は緊急に着手を必要とする性質のものである。

社会福祉研究家、特に地域福祉研究には、海外、特に英米の文献研究を基とする方法論の研究に没頭する傾向が久しかった。もっと現地における実践記録の収集と分析という、根気のいる実証研究が並行していかないことを、はなはだ残念に思っている。……』と、日本の地域福祉実践を通した実証研究の必要性を取り上げている。

一方、地域福祉史の口述記録に関しては、日本地域福祉学会内に地域福祉史研究会が組織され、3年間の研究助成をうけて、1992年1月26日に前半は北海道・関東・関西の各ブロック研究発表が代表者によって行われ、後半は討論会といった公開研究会という形態で開催された内容を編集して1993年に『地域福祉史序説—地域福祉の形成と展開—』が刊行されている³⁾。つづいて、2003年に『地域福祉の源流と創造』⁴⁾

が刊行され学会をリードしてきた研究者による鼎談・インタビューという方法で地域福祉の変遷と方法・理論の振り返りを行っている。また、現場サイドからの証言記録として2012年8月に『社会福祉協議会創設とあゆみ～4名の事務局局長経験者の語りから～』⁵⁾が日本地域福祉学会より刊行されて、一つの成果物を見ることとなった。

ほぼ10年ごとのサイクルで学会として取り組まれてきているが、現場サイドの聴き取りはもっと早くに行われる予定であったが、証言予定者が故人となられて、結果的に4名の事務局局長経験者に限られ発行も遅れた。

現地における実践記録の収集と分析に関しては、2010年度より従来の学会機関誌と別立てにして年1回『地域福祉実践研究』が公刊されるようになった⁶⁾。

この新しい機関誌刊行の巻頭言で、全国社会福祉協議会の渋谷篤男は『「地域福祉実践研究」は、地域福祉学会が設立以来目指してきた、現場と研究の融合の場という、他の学会とは異なる姿を端的に表すものであると考えている。

地域福祉学会は研究者のみの集まりではなく、地域福祉の実践者と研究者の集う場である。その場において展開されることは、研究者の研究を聞く場と実践者の実践を聞く場の二つがあればよいということではなく、二つが融合される研究であろう。長い時間はかかったが、この雑誌がその地域福祉学会が目指す研究を具体的な姿にしていくものであると位置づけている。（中略）実践者の会員が地域福祉学会を研究者の話をきく場ととらえ、その参加の姿勢が受け身になりがち傾向がみられる。そのことが、学会加入者が増えないことの原因のように思われる。そうではなく、主体的に実践者の研究の領域を学会の場でかたちづけていくという姿勢が強まるきっかけに、この「地域福祉実践研究」になることを願っている』と記している。2017年6月で第8号が刊行されるに至っている。

実践報告と実践研究とが実践者側からも研究者側からも掲載され、相互に協力した実践研究もみられるようになった。著者自身が現場実践

から研究者へと立場は変わったが、現場との関わりを現在も続けながら、戦後の地域福祉史を見直すことで、地域福祉のエートスともいえる原理を見出し得て、再定義することが可能と考えて取り組んでいきたい。

3. 社会福祉法の制定

社会福祉基礎構造改革以降、社会福祉法改正により地域福祉の主流化が叫ばれるようになったが、こうした点について疑問を呈したい。

特に、理念的には社会福祉法第 4 条（地域福祉の推進）とし、「地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。」と規定した。また、法律上初めて「地域福祉」という言葉を第 1 条で用い「地域における社会福祉（以下、「地域福祉」という）」と記述した。地域福祉イコール地域における社会福祉と規定することは問題で、右田ら研究者は早くから「地域の福祉」と「地域福祉」は異なることを指摘している。

また、「福祉サービスを必要とする地域住民」を主語として、「日常生活上の社会、経済、文化その他あらゆる分野における活動に参加する機会が得られるように、地域福祉の推進に努めなければならない」とする記述は、地域福祉の範囲を拡大する一方で、福祉サービスを必要とする地域住民に限定しているという矛盾を否めない。また、地域住民すべてが地域福祉の構成員であるはずで、住民参加の原則から理解できない表現が採られている。あたかも福祉サービス利用者の地域生活を補完する役割を地域住民や社会福祉経営者、社会福祉活動者に求めているといえる表現ではないか。

また、本法によって地域福祉計画が社会福祉計画として取り上げられた。社会福祉法第 6 条において、「国及び地方公共団体は、社会福祉を目的とする事業を営む者と協力して、社

会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施が図られるよう、福祉サービスの提供する体制の確保に関する施策、福祉サービスの適切な利用に関する施策その他必要な各般の措置を講じなければならない」として、福祉サービスの提供体制の確保に関する国及び地方公共団体の責務を明らかにし、地域福祉計画の策定努力義務化を同法第 108 条で都道府県福祉地域福祉支援計画を、同法第 107 条において市町村地域福祉計画の策定を明記した。

これは、法定計画として地域福祉計画を初めて位置づけた点、注目されるべきであるが、予算的な措置のない計画であること、従来から策定を義務付けられてきた他の社会福祉計画と違い計画策定義務がないこと、策定で示される内容としても社会福祉計画（高齢者保健福祉計画・介護保険計画・児童育成計画・障害者計画等）の総合化を目的とすることが示され、いわゆる市民参加の名の下に、公的責任を回避する安価な福祉の計画を行うものとしての批判を逃れられないことが問題点として挙げられる。

さらに、戦後、地域福祉の担い手として位置づけられた社会福祉協議会については、地域福祉推進の要として、市町村社会福祉協議会については社会福祉法第 109 条で、都道府県社会福祉協議会については、同法第 110 条において明記した。

社会福祉協議会はそもそも、戦後の GHQ による戦時下体制からの民主化政策、国家責任の明確化、社会福祉事業の公私責任の完全分離、無差別平等の原則にもとづく、一連の社会福祉事業の再編過程で生まれた。具体的には、1949 年の「昭和 25 年において達成すべき厚生施策の主要目標及び期日についての提案」[SCAPIN 139 の 6 原則] に由来する。

このなかで、社会福祉活動に関する協議会の創設が示され、翌年参議院厚生委員会が、「社会事業団体および施設の振興に関する調査報告」をまとめ、厚生大臣に対して、市町村・都道府県・中央におよぶ民主的な社会事業振興連絡機関の確立を勧告した。これを受けて戦前から中央団体として組織化されていた同胞援護

会、日本社会事業協会、全日本民生委員連盟の三団体統合を呼びかけ、同時に都道府県に対して既存団体を整理統合した新しい協議会組織の創設・結成を通知した。

結果として、中央社会福祉協議会（現全国社会福祉協議会）、都道府県社会福祉協議会、市町村社会福祉協議会が中央政府からの指導（トップダウン）の下、1年余りで全国に設置されていった。現在でも民間性を発揮しづらい、実態として行政のコントロールを受け易い、いわゆる官制社協の整備が行われた。

こうした点からも、著者は社会福祉法を別称：地域福祉法と呼称する向きもあるが、はたして法改正によって地域福祉の主流化という状況にはないと考える⁷⁾。地域福祉は、身近な地域生活問題を取り扱うため、本質的な性格として主体性や地域自治の自律性、公権力に対する対抗軸としての民間性といった点が挙げられるが、社会福祉基礎構造改革以降の現状の地域福祉は、かえって実践者や研究者といった主体者側から投げかけられてきた地域福祉と異なる様相を呈してきたという危機感を伴っている。

これらの点から、著者が本稿の主題について、住民自身から、地域の側から創造され提起されてきた地域福祉実践を見直そうとする大きな動機づけとなっている。

第2節 研究の目的と方法

1. 目的

ここでは、行政、社会福祉協議会に限らず、置かれている時代や地域のニーズに応じて求められる（地域）生活課題を的確に把握して、改善・改良に努めた地域を個々に取りあげた地域福祉実践を取り扱う。

なぜならば、現状の地域福祉に対して主に3つの危惧すべき状況がみられるからである。

1点目は、社会福祉理論の真摯な議論が学会レベルで行われなくなった学問的危機感、それと並行して社会福祉士養成に代表される社会福祉専門職の養成において、社会福祉原論を除外し、社会福祉の歴史についても教授しなくなったこと。かつて、竹中-考橋論争といわれた学

会での公開討論による理論の検討などが今日、見られなくなった。わずかに、日本社会福祉学会がテーマごとの対論形式のシリーズ⁸⁾を発行したのと、岡村重夫先生が逝去されて岡村理論を再考するシリーズが出版された⁹⁾のみである。日本地域福祉学会に限っても『地域福祉史序説』以降、地域福祉事典等の発行が学会員で行われているものの、地域福祉論を検討する討論の機会は開かれなくなった。

1990年代以降は厚生省（現在の厚生労働省）を中心に中央政府やその機関・委員会で検討されたことが全国に発信されて、研究者も実践者も施策や事業の具体化に支援・協力するだけの傾向が強く感じられる。

2点目は、社会福祉が介護保険以降の高齢者、つづいて支援費以降の障害者、2015年「子ども・子育て支援法」施行後は、児童分野の福祉についても全国で平準化・数量化され、福祉がサービスという消費財と位置づけ、営利企業も参入する多元主義による市場開放が行われたこと。結果的に住民に対する地域生活保障という本来、中央政府と地方政府が担うべき責任が希薄化させられている。

3点目は、2000年の社会福祉法施行後の計画策定が努力義務化された地方自治体ごとの地域福祉計画は、策定が全国の市町村で三分の一に留まっている。策定された自治体の計画内容も、ほとんどが福祉理念を掲げた画一的な計画が多くみられる状況であること。民間計画としての地域福祉活動（発展）計画についても同様と言える。

1990年代以降、自治型地域福祉論に対抗するように参加型地域福祉論が主張されるようになったが、形式的な市民参加機会だけ付与して策定する自治体が多くみられること。また、単なる福祉総合化計画に置き換えられ、地方財政の窮乏と相まって安価な福祉に収れんする機能を持たせられている傾向が読み取れる。

上記のことに鑑み、高度経済成長から安定経済成長期の福祉見直し（日本型社会福祉論）、バブル経済の破たんを経て、今日のような少子高齢社会・人口減少社会の到来以前に、地域福

祉に取り組んだ市区町村が存在したことを記録する。それらを地域先進事例（模式地）として発展してきた日本の戦後地域福祉の発達の歴史を明らかにしたうえで、いくつかの指標に則して相違点を整理し、日本の地域福祉、社会福祉が本来、めざすべき在るべき姿を明らかにしていきたい。

さらに、著者は明治政府成立後、近代工業化や富国強兵に邁進してきた日本社会にあって、唯一の被爆国でありながら、核の平和利用を是として、非核三原則を蔑ろにした結果として、2011年3月の東日本大震災発災、東京電力の原子力発電所メルトダウン以降に、地域福祉実践の先駆的系譜を検証することの意味は大きいと考える。

2. 方法

こうした地域福祉実践の成立と存立について、社会福祉事業史の視点や地域福祉の視点など、もっぱら社会福祉学からアプローチして記載していくことは、我が国における社会福祉の可能性と限界を明らかにし、自助—共助—公助の適正な均衡を推し量るうえで、重要であると考え。また、自助—共助—公助の枠組みで語られる問題や社会的包摂自体を検証する必要性を感じている。

むしろ、成功事例を時事的・断片的に取り上げてきた研究は、示唆的でありながら、福祉社会や福祉のまちづくりのモデルとして普遍的な広がりを見せてこなかった。そうした反省も含めて、社会福祉の観点から各時代の先進事例となった地域を取り上げ、時代考証や成立要件と考えられる当該地域の歴史・文化についても触れながら、地域福祉の形成と構成要件について考究していく。

また、地域福祉実践の成立と消失の原因として、一つには自治体が福祉を先駆的に進められながら、国の超少子高齢社会に向けた施策転換と首長の交代といった要素が、福祉のまちの崩壊をもたらせたとの設定を考えている。

具体的には、形成過程の歴代首長や議会構成、職員キーパーソン、行政顧問としての学識経験

者、当該自治体が策定した福祉計画について調べ比較対照し、キーパーソンについては可能な限りヒヤリングを行い検証していく。

また、それぞれの地域での住民運動や労働運動、選挙活動等にも着目し土地柄・住民気質を把握する。一方で、人口流入・流出などの人口動態などから地域性を明らかにし、自治体予算・組織の相違点も比較対照し、産業構成についても重要であるため概観していく。

地域福祉は、そのような自治体としての特質や特徴が住民との関係で不可分に形成され、行政・議会・住民との間で、どのように距離感をもってきたのか。また、首長と議会との力の均衡、支援団体や農林水産、商工業等従事者との関係についてもみていく。行政として推進しようとしてきた事柄と、首長ないし住民の意思の齟齬がなく、合意形成を得てきたのかを明らかにしていきたい。

さらに、戦後の地域における福祉の担い手とし、行政と切り離せない福祉公社および社会福祉協議会の果たした役割や関係性についても検討を試みる。

特に、大多数の市町村は福祉公社を設立して在宅福祉サービスを展開実施すること念頭においていたが、バブル経済の破たんにより困難となった。そこに、戦後GHQの指導の下、地域の福祉組織化を住民主体で形成していく中間支援組織として全国に作られていた社会福祉協議会が着目された¹⁰⁾。社会福祉協議会は第二種社会福祉事業で、同じ第二種社会福祉事業のホームヘルパー事業等の経営は認められていたが、第一種社会福祉事業の施設経営は行えなかった。ところが、全国の市区町村に存在することから、介護保険以降は社会福祉協議会での施設経営を是認するようになった。社会福祉法人もなく、企業も乗り出さない過疎地等の対策と考えられる。

また、一見すると福祉と無関係と思える非正規労働形態や指定管理者制度の導入が福祉現場にもたらした影響についても無視できないため、その取り組みがどのように行われたのか、注目する必要があると考えている。行政姿勢が

条例の制定や変更、そして予算配分に反映されることから、こうした点にも注目していく。

最後に、首長交替による町政・市政への影響は、もっぱら政策面・予算面から丹念に首長交替前後の変化を調べていき、明らかにしていきたいと考えている。

第3節 対象とする時期と領域の設定と論拠

1. 取り扱う時期

①第二次世界大戦後に生じた地域福祉

日本の近代化や社会福祉が発展してきたのは明治維新以降と捉えることは、各研究者間でも異論のないところと考える。戦前は社会事業として、戦中に厚生省の設置以降は厚生事業と呼称される時期もあるが、戦後の日本国憲法の下に福祉六法の整備が行われた。社会福祉分野についても GHQ による指導が大きな影響をもたらしたことは無視できない事実である【図1】。

井岡は、地域福祉の前史として、戦前の日本における地域福祉の源流となった諸形態として主要な6つを取り上げている。①隣保相扶、②セツルメント、③慈善組織化、④済世顧問・方面委員制度、⑤農村社会事業、⑥融和事業である¹¹⁾。

こうした戦前・戦中から地域福祉について取り上げることは可能ではあるが、本論では、第1節でふれたように“地域福祉”がわが国特有の概念や領域を対象として生じてきたことから、第二次世界大戦後を取り扱うこととする。

ただ、戦後の地域福祉実践と関連し影響のある特徴的な戦前の地域福祉実践について、以下に概観しておきたい。

②戦前の特徴的な地域福祉活動

明治時代には、今日の児童自立支援施設の前身となった家庭学校の創設者である留岡幸助が、同志社大学を卒業後、渡米留学して刑務所での聴き取り調査なども経験する。帰国後、牧師として京都市内や丹波地方での司牧活動を経てのち、明治政府の内務省官吏として北海道の樺戸収集治監等で刑務官を経て、内務省官吏となる。彼が共鳴する「報徳社運動」と表裏一体ですすめられた地方改良運動があった。中央報

徳会が1905年に組織され、第1回地方改良事業講習会が1909年に開催され、1911年の内務省『地方改良の要項』に集約されていった。内務省内に警察組織が置かれていたことや治安維持に加担したとして評価は分かれるが、村長-警察署長-学校長というキーパーソンを配置して、特に日露戦争後の村落再生に繋げていった¹²⁾。

また、大正に入って、1916年の岡山県の済世・顧問制度、翌年に整備された大阪府の方面委員制度は今日の民生委員制度の端緒であるが、地域内の相互扶助・隣保活動を生み出し、貧困転落への世帯更生を具体化する役割を果たした。これらも、地方改良事業同様に米騒動後の治安維持や恤救規則に定められた限定的な「無告の窮民」に対する補完的な役割という評価もあるが、林大阪府知事の市民大衆に対する関心の高さや小河繁二郎が推進した知見が特筆される¹³⁾。

戦後は民生委員制度として生まれ変わり、防貧と自立を目的とした世帯更生運動を推進する。なかでも、岩手県花巻では岩手県社会福祉協議会民生委員会初代会長の小川金英（松庵寺住職）の呼びかけによる市民救済「よるひる銀行」を創設。現在の生活福祉基金貸付制度の先駆けとなった世帯更生活動で、民生委員有志に基金を求めた画期的取組で、無利子無担保の貸し付けが行われ世帯更生資金貸付制度の全国展開の先駆けであった¹⁴⁾。

さらに、昭和初期には都市部スラムでの地域社会改良に取り組んだセツルメント運動が実践された。背景は宗教活動・大学活動・社会主義活動・行政活動とさまざまであったが、当時の東京府や大阪市において、公衆衛生や職能訓練、保育・教育などもふくめたソーシャルワークを下層市民に対して展開していった。なかでも、大阪市立北市民館（1921年設置）の志賀支那人による実践は、モデルとしてロンドン慈善組織協会（COS=Charity Organization Society）の活動を取り入れたと思われる¹⁵⁾。今日では保育所、児童養護施設など社会福祉施設として現存するケースが多くみられ、社会館や隣保館その

【図1】 戦後日本の地域福祉実践の系譜

	西暦	年号	法制度	地域福祉実践	社会的背景
戦後福祉制度の確立期	1945	S20	敗戦		引揚者・浮浪児・孤児問題
	1946	21	旧生活保護法		第1次ベビーブーム（-1949）
	1947	22	児童福祉法	共同募金会発足	〈所得の地域格差〉
	1948	23	民生委員法	青年団、婦人会、老人会（老人クラブ）	人身売買、冷害、次三男問題
	1949	24	身体障害者福祉法	⇒現代的な「講」・「結」	
	1950	25	生活保護法		
	1951	26	社会福祉事業法	社会福祉協議会誕生	都道府県社協、市町村社協の設置
	1952	27		農繁期保育所～農村保育所～地方保育所	↓ 〔CO論〕の原則と組織化
	1953	28		滋賀県甲賀町社協「住民主体」	
	1954	29			
	1955	30	高度経済成長政策「国民所得倍増計画」	山形会議〈住民主体〉	原子力基本法成立
	1956	31		岩手県沢内村保健モデル地区、公民館「三	〈住民主体の原則〉
	1957	32		せい運動」、長野県家庭養護婦派遣事業	〈低所得者問題〉
	1958	33	売春禁止法	神戸市長田区真野まちづくり協議会⇒公害	工業化（臨界工業地帯）
	1959	34	国民年金法	反対運動、滋賀県社協「社協活動白書」	
	1960	35	精神薄弱者福祉法（1999年に知的障害者福祉法に改名）		
拡充期	1961	36		沢内村高齢者医療費無料化	
	1962	37	老人家庭奉仕員派遣制度化（国庫補助）	「社協基本要項」制定	東海村原子力実験炉で発電
	1963	38	老人福祉法	沢内村地域包括医療実施計画策定、乳児死	
	1964	39	母子福祉法（1982年母子および寡婦福祉法に改名）	亡率ゼロを達成	
	1965	40		山形県：地区組織育成連絡協議会の組織化	〈過疎化・家庭崩壊〉
	1966	41		東北各県出稼き対策	石炭から石油へのエネルギー転換
	1967	42		筑豊炭田離職者家庭を革新市が受け入れ	
	1968	43			
	1969	44		各地で老人医療費無料化運動、枚方市社協：病児保育共済会事務、都市部で保育所	
	1970	45	福祉元年	づくり運動	第一次オイルショック、高齢化率7%到達高齢化社会
見直し期	1971	46	児童手当法／日本型福祉	乳児医療無料化運動	当事者性・当事者主体
	1972	47		障害者自立生活運動（障碍児殺し）	第二次オイルショック
	1973	48	老人医療費支給制度	「さよならCP」上映運動、府中療育センター	*主体形成論（岡村）
	1974	49		団体交渉	電源三法成立で原発建設促進
	1975	50			〈過密と核家族化問題〉
	1976	51	福祉のまち育成事業		
	1977	52			
	1978	53		枚方市父子福祉会結成	
	1979	54		枚方市老人介護者家族の会結成	コミュニティの再生
	1980	55		セルフヘルプグループ（SHG）とボランティア組織化⇒父子家庭奉仕員派遣制度	人間性の回復
	1981	56	国際障害者年「完全参加と平等」		
	1982	57	老人保健法		
	1983	58	市町村社会福祉協議会法制化	滋賀県信楽町知的障害者「民間下宿」	在宅福祉と地域福祉
	1984	59	社会福祉・医療事業団法	福岡県春日町：老人下宿「幸せの里」、社協に保健福祉地区組織活動推進協議会	
	1985	60	ボランティア計画	市区町村社協にボランティアセンター	
	1986	61	地域福祉開発促進事業	枚方市社協：枚方市地域福祉計画	
	1987	62			
改革期	1988	63			
	1989	H1	老人保健福祉推進十カ年戦略		
	1990	2	福祉関係八法改正		
	1991	3	新社協要項	ふれあいのまちづくり事業	
	1992	4	人材確保法		
	1993	5	ゴールドプラン／国民の福祉参加活動参加指針／主任児童指導員制度		*自治型地域福祉論（石田）
	1994	6	エンゼルプラン／ハートビル法	枚方市24時間ホームヘルパー派遣	高齢化率14%＝高齢社会
	1995	7	障害者プラン	枚方市社協：第2次枚方市地域福祉計画	阪神淡路大震災
	1996	8			
	1997	9	NPO法／介護保険法成立		
	1998	10	社会福祉基礎構造改革（中間まとめ）		
	1999	11		秋田県鷹巣町24時間在宅介護	平成の市町村合併促進↓
	2000	12	社会福祉法、介護保険スタート／交通バリアフリー法、地方分権一括法	基幹社協により地域福祉権利擁護事業	利用者主体の原則
	2001	13			⇒*権利擁護 *不服申立
	2002	14		基礎自治体数：3232⇒1730（H17）	地方自治体の指定管理制度、PFT導入
	2003	15	障害者支援費制度施行		

（著者作成）

ものは希少となっている。

一方、農村隣保事業は、明治期の地方改良事業が継承発展する形で、大都市のセツルメントより強固な村落ごとの隣保協会を組織してい

た。昭和初期の農村漁村更生運動（1932年）や農村隣保施設（1935年）にまで影響していた。内容的にも、保育事業、健康相談、生活改善、経済保護事業をはじめ季節共同炊事、家庭

訪問、人事相談などを行い、隣保館をもつ集落もあった。経費は会費のほか、補助金・寄付金・事業収入から成っていた。

これらは、後の戦時体制にむけた総動員体制や隣組といった治安維持体制に作用したことも現実にあったと思われるが、著者は戦後の地域福祉を俯瞰した時に、都市と農村の地域組織化や地域福祉活動の推進の相違を生み出す基盤の違いとみることもできると考える。

2. 取り扱う領域

(1) 地域福祉の目的

地域福祉の目的は、法規的にみれば、憲法第11条の基本的な人権保障の恒久性、第13条の個人の尊厳と幸福追求権や第25条の最低生活保障の実現が論拠となる。加えて前提として、憲法第14条の個人の自由や基本的な人権の本質を謳った第97条、最高法規性を説いた第98条。第9条や前文にみられる平和国家を挙げることができる。

それを具体化するための方法として、住み慣れた地域で安心して暮らし続ける諸条件の整備が地域福祉の取り組み（実践）そのものを示していると考ええる。言い換えれば、地域福祉実践は、戦後民主主義を保障する日本国憲法の主権在民の営為に他ならない。

(2) 地域福祉の価値

地域福祉および地域福祉実践を射程するうえで、重要な概念について以下に取り上げていく。

1. 共生

地域社会という生活環境を共通基盤（条件）とする市民が安寧に暮らしていくことを第一に考えれば、共生（ともいき）が大きな価値であり、思想的柱として挙げられる。ここでノーマライゼーションとしないのは、提唱者のバンクルミケルセンが、デンマークや北欧での知的障害者や障害者のおかれている状況に対して“市民（国民）として限りなく文化的で通常の生活を享受する”と定義づけたため。今日では、障害者に留まらない普遍的な価値として、「その地域に暮らす老若男女すべての市民が排他されず

文化的で通常の生活を住み慣れた地域で営むことができる」という意味で使われるようになったが、他方で、社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）が階層化や格差を否定的に扱って援用される場合もあると考え、社会的包摂の字義も含めた価値として共生を取り上げた。併せて日本語表記を優先した。

2. エンパワメント

人間が生まれながらにもつ内在する力の総体として、カウンセリングやソーシャルワーク技法を発揮する際の目標とされる価値概念であり、生きる力の源となる行為や行動を湧き出させる力との表現が適切と考える。これは、無理に短い熟語等で日本語訳することが却って本来の意味を失わせる概念・内容を含んでいるため、カタカナ表記とした。

3. 参加

主体性の発露であり出発点であるが、当事者性として考える研究者や実践者も多い概念。後述する住民自治の前提条件でもある。他者や行政から強制・強要されない自発的内発性に基づく。

4. 自治（ガバナンス）

本稿では、いわゆる団体自治として地方政府（地方公共団体）だけに限定せず、自治会・町内会レベルから小地域におけるローカル・ガバナンスを含める。地域福祉の絶対要件でもある。もちろん、参加の階梯でいわれる自治の段階や程度を評価する必要はあるが、後述する住民主体とも関連付けて考察する必要がある。

5. 住民主体

1962年の山形会議以後に確認されたとされる地域福祉の是ともいえる価値であり理念。社協基本要綱にも示された。滋賀県では甲賀町（現在の甲賀市）などで頻繁に使われていたと記録されている¹⁶⁾。政策主体と実施主体とに区分する考えも示されるが、歴史的にみると地域福祉の発展段階では一体的に政策・立案・実施が構築・実践されてきた事例も多く、本論では区分せずに主体として取り扱っていく。地域福祉が直接民主主義と間接民主主義の側面を併せ持つ性格に由来しており、本質的な問題として区分

しない方が望ましいと考える。

6. 協働

公私協働を大前提とするが、社会基礎構造改革以降、政策責任を自治体に求めにくい法整備が行われてきていることが大きく作用している。本来は、憲法第25条や第13条を法的根拠として、公私協働を自治においても当該地方行政〔公〕と住民を第一とする民間〔私〕とで切り結んで営まれるのが地域福祉の本質であるが、例えば自治会レベルでもコミュニティ協議会などの名称で自治体の下部機関として位置づけする事例も多くなっている。それだけに、より大きな意味をもつ価値として打ち出すべきと考える。

(3) 地域福祉実践を考究するための論拠

わが国における地域福祉実践の歴史を検証するにあたって、地域福祉とはなにか、地域福祉実践とはなにかを仮設的に定義する必要がある。地域福祉理論の系譜については、第1章で明らかにしていくが、現在もっとも論拠として出発点となるのは右田の「自治型地域福祉論」であると考えられる。その後に出された地域福祉論の緒論と比較しても、自治型地域福祉論以上の論説や考え方が示されたとはいえないだろう。

右田は、1973年当初、「生活権と生活圏を基盤する一定の地域社会において、経済社会条件に規定されて地域住民が担わされて来た生活問題を、生活原則・権利原則・住民主体原則に立脚して軽減・除去し、または発生を予防し、労働者・地域住民の主体的生活全般にかかわる水準を保障し、より高めるための社会的施策と方法の総体であって、具体的には労働者・地域住民の生活権保障と、個としての社会的自己実現を目的とする公私の制度・サービス体系と、地域福祉計画・地域組織化・住民運動を基礎要件とする」と概念規定した¹⁷⁾。

また、右田は日本で最初の地域福祉計画となった枚方市社会福祉協議会「枚方市地域福祉計画」を松野昭二とともに策定。その後、地域福祉に関する論考を取りまとめ、1993年に『自治型地域福祉の展開』を上梓するが、ほぼ同時

期に平野隆之とともに枚方市社会福祉協議会の「第2次枚方市地域福祉計画」策定に関わっていた。「福祉コミュニティの発展をめざして」をテーマに、平成7(1995)年3月に計画が公表される。住民が、自ら暮らす地域で福祉に関心を持ち、主体的に福祉の組織化を行い、地域福祉をすすめていく「自治型福祉社会」を定義し、福祉コミュニティをさらにすすめた福祉社会の実現を最初に提案した¹⁸⁾。

右田は、この中で枚方市(行政)と社会福祉協議会(民間)との公私協働の考え方を提案しているが、枚方市の保健福祉審議会メンバーであり、枚方市社会福祉協議会評議員として、学識経験者の立場から自治型地域福祉論の実践と実現を求め、指導的に関わった自治体(行政区)であり、従来は社会民主主義の革新市政であった枚方に理想を求めたと考えられる。

著者自身も、枚方市社会福祉協議会職員として、自治型地域福祉論の具体的計画としての第2次枚方市地域福祉計画の実践を通じて、福祉コミュニティの実現に邁進した経験を持ち、単なる民間福祉計画(社協活動計画や社協強化計画)と異次元の社会福祉計画であることを実感してきた。

したがって、地域福祉実践史を考察する出発点として「自治型地域福祉論」を基礎に論述を行うこととする。

第1章 地域福祉論の展開と政策の形成

第1節 時代区分と政策上の展開

1. 戦後日本の地域福祉論の展開

まず、戦後日本における地域福祉論の系譜をみていく。

わが国は従来、社会事業と呼んでいたものが戦中に厚生事業と読み替えられるようになり、戦後、社会福祉事業法(1950年)の成立から公私ともに社会福祉となり、なかでも“地域福祉”が独立独歩的に歩み出すことになった。その展開を見ていくためにも戦後70年が経過する中で、社会福祉の時代区分をしておく必要があると考える。

井岡勉（1982）は「戦後社会福祉研究の概観（上）―社協・CO論から地域福祉論へ―」のなかで、戦後の地域福祉研究の時代区分を行っているので、本稿では、井岡に準拠した時代区分を用いることとする¹⁹⁾。

〔第1期〕1945～1959年とし、さらに前期：1945～49年、中期：1950～54年、後期：1955～59年と細分している。英米で確立されたコミュニティオーガニゼーションを地域福祉の方法として紹介する一方で、1949年以降に全国に設置されていった社会福祉協議会が地域福祉の担い手として議論された時期。

〔第2期〕1960～74年とし、同様に前期：1960～64年、中期：1965～69年、後期：1970～74年と細分している。60年安保闘争後の所得倍增計画による高度経済成長期における経済発展と、資本主義社会が生み出した地域の諸問題に対抗して住民運動の隆盛がみられた時期として区分している。

井岡は〔第3期〕1975～今日までと執筆時点での時代区分しているが、最新の研究では以降について、これまでの時代区分を踏襲しつつ、〔第3期〕1975～88年は、オイルショック後の安定経済低成長時期における日本型福祉論の見直しにより、福祉国家のあり方が低負担低福祉へと転換した時期、〔第4期〕1989～99年は、非貨幣消費財（福祉の現物支給）として在宅福祉サービスを普及し地域福祉の中にボランティアを積極利用しようとする時期、〔第5期〕2000年～今日までは、介護保険を初めとした社会福祉基礎構造改革以降の社会福祉法の下に地域福祉主流化の時代とに区分する²⁰⁾。

整理しなおすと、

〔第1期〕1945～1959年：社協・Co論の導入と展開

〔第2期〕1960～74年：高度経済成長下の矛盾への対応としての包括的地域福祉論

〔第3期〕1975～88年：低成長下の福祉見直し・財政削減による在宅福祉論

〔第4期〕1989～99年：八法改正による在宅福祉推進と社会福祉基礎構造改革論

〔第5期〕2000年～：地域福祉の主流化論とコ

ミュニティ・ソーシャルワーク論台頭

上記の時代区分に即して、代表的な地域福祉論の展開を以下にみていきたい。

第2節 理論的展開と特徴

地域福祉論の展開については、これまでも何人かの研究者によって理論化が行われてきた。

（1）岡村重夫による地域福祉論

最初に、筆者は戦後日本の社会福祉のリーダーとして岡村重夫が最初に「地域福祉論」を著したことに着目したい。

1. 岡村理論

岡村は、『社会福祉原論』を1983年に上辞するが、社会生活の基本的要求として7つの項目を挙げている。a) 経済的安定、b) 職業的安定、c) 家族的安定、d) 保健・医療の保障、e) 教育の保障、f) 社会参加ないし社会的協同の機会、g) 文化・娯楽の機会を列挙しているが、彼は単に社会科学の視点に留まらず、隣接領域である生理学や心理学といった人間の内面からの視角からの追及を行っている。マズローの「人間欲求の階層」から得た知見とおもわれる記述には、人間を社会的動物として捉えている。具体的には、生理心理的存在としての個人と生活環境たる社会制度を対置して相互に関係し合うことを表し、その相互作用を「社会関係」と位置づけ、さらに社会関係こそ生活の本質的条件としている²¹⁾。

また、社会関係の二重構造に着目して①客体的、制度的側面、②主体的、個人的側面の2側面から、戦後の日本社会の高度化が生み出した専門分業的立場での援助が原因となって、生活の全体像の欠落が生起していることを指摘する。その生活の全体像からアプローチするところに社会福祉の固有性を見出している。その基となる原理に㉠社会性の原理、㉡全体性の原理、㉢主体性の原理、㉣現実性の原理を用いて対象を捉えること。その社会福祉の対象は、i) 社会関係の不調和、ii) 社会関係の欠損、iii) 社会制度の欠陥が単独または複合して現れ、これらに機能する社会福祉機能は㉤評価的機能、㉥調整的機能、㉦送致的機能、㉧開発的機能、㉨

保護的機能であることを明らかにした。

岡村は1974年に単著で『地域福祉論』をいち早く著わしている²²⁾。社会福祉は暮らしの場に生起する生活課題を取り扱うことから地域という空間設定を必要と考えて「地域福祉」を提案した。『社会福祉原論』で生活の全体像を重要な鍵概念としたことと深く結びつけていると考えられる。

具体的な記述としては、個人と福祉国家との対比において、「個我」として近代市民が孤立無援に国家と対峙する存在ではなく、社会福祉の援助（生活問題）は画一的な施策が先ず整備されなければならないが、問題は極めて個別的であり、支援は個人によって異なることを鋭く指摘している。

そのうえで、日本国憲法を前提とした近代国家において援助を受ける市民は、客体ではなく主体でなければならず、市民の参加が地域生活問題に不可欠であることを説いている。

その背景説明として、地域福祉（地域における支援）は

- 1) 生活問題発生の根源として、地域社会に志向されるべき性格のものであること。
- 2) 社会関係や家族関係を断ち切るような支援であってはならないこと。
- 3) 事後的対応より、社会問題に対する発生予防が肝要で、地域社会の中からニーズをつかみ、充足していく必要があること。
- 4) 民主的社会参加を可能にするのが地域社会であること。

つまりは、国民生活の問題に国民を効果的に参加可能とするのは、地域社会レベルにおける住民参加が必要であるという結論に導いている。

さらに、地域福祉の構成要素として、コミュニティケア、地域組織化活動、予防的社会福祉の3つを挙げて、児童・老人（高齢者）・心身障害者（障害者）・その他の対象者や分野により地域福祉が成り立っていることを展望している。

岡村は、欧米の福祉事情について精通したうえで、welfareは生活者である市井の庶民が暮らしの場で繰り広げる日常茶飯事が、貧困と飢

餓を背景に個人や家族の暮らしを生きにくくすることの不調和な常況を改善するアプローチとしてソーシャルワークの必要性を痛感し、特にコミュニティ・オーガニゼーションを重要なテーマとして据えたと考えられる。

さらに、岡村は空間を規定する概念として「地域福祉」という、CO論を克己する概念規定として、社会福祉とほぼ同義語として用いたと筆者は考える。その地域福祉概念として後進国や工業化が立ち遅れている地域開発（community development）や地域支援（community work）とも異なる独自の概念を提起した。

(2) 右田紀久恵以降の地域福祉論

ここでは、岡村が切り拓いた地域福祉の研究に続いて、地域福祉理論化を試みている代表的な地域福祉論を取りあげる。

1. 右田理論

汎日本・汎世界的な地域福祉概念として「自治型地域福祉論」を構築したのが右田紀久恵である。右田は、岡村理論をさらに一般化・普遍化する考え方として、生活の主体は市民自身であるという当事者主体として捉え追求した。自治型地域福祉をローカルガバナンスと公私協働をテーゼとして提案した。具体的な手法として、地域福祉計画の策定と、地域組織化から福祉組織化の取り組みとして当事者組織化（Self Help Grope）を提案し推進した。

公私協働の考えの基は、当該地方自治体が中央政府に植民地化され地方政府として機能する日本型社会福祉の構造を指摘。社会福祉協議会を先鋒とした民間との対等な緊張関係（パートナーシップ）の形成が重要であり、今日の市町村主体の社会福祉施策の展開を予見した重厚な提案を行っている²³⁾。

2. 井岡理論

井岡は、京都府社会福祉協議会での実践経験を踏まえつつ、戦後の社会福祉の基盤を憲法に論拠を置いて、住民主体の原則を徹底した草の根民主主義を民主化の具体とする。グラストップではないグラスルーツでなければならないことを住民自身の自発性・内発性の発露としての地域組織化過程や住民運動実践としての地域

福祉を説く。

右田の自治型地域福祉論が理論形成に軸をもつものに対して、地域福祉実践を丹念に取り上げ、地域福祉の形成過程について国を中心に推進される政策に対して、地域生活実態としての地域福祉活動を指導助言しつつ、「住民主体の地域福祉」を一貫して提唱し続けているのが井岡である²⁴⁾。

3. 永田理論

全国社会福祉協議会事務局長を務めた永田幹夫は、構造・機能にアプローチする考え方を採る。具体的には、地域福祉が地域社会において機能することを重要視し、資源論的アプローチを主眼とした機能論である。構造と機能をテーブルに乗せて関係性に着目する右田や井岡の理論が、国家が中央集権的にすすめる公的社会福祉の代替・補完的機能の問題を取り上げるのとは対照的な論説を採っている。結果、全国社会福祉協議会を頂点とした都道府県社会福祉協議会—市区町村社会福祉協議会のヒエラルキー構造を前提とした指向性を持つことから官制社会福祉協議会を是認する考え方ともいえる²⁵⁾。

4. 大橋理論

長く社会福祉事業大学で教授した大橋謙作は、参加型地域福祉論というべき考え方を示している。大橋は、1990年代以降の社会福祉は地域を基盤として、少子高齢社会における支え合いを前提としたインフォーマルな資源の動員が必須であり、地域福祉は制度論と実践論を統合した市町村を基盤とする新しいサービスシステムとなったと断言する。つまりは、大橋の提唱する福祉教育も、そうしたインフォーマル資源の育成としての性格をぬぐえないといえる²⁶⁾。

第3節 自治型地域福祉論について

まず、右田は地域福祉を社会福祉の一分野としてとらえることへの異論を唱えている。現代科学が医学に代表されるように、細分化を是とする傾向を批判的にとらえ、関連社会科学や複眼的思考をもって人間と社会のレベルで社会福祉を定義する際に、地域福祉の包括性に着目し、

可能性を感じ取っていたと考えられる。

具体的には、社会福祉運営の視点からは、中間（メゾ）理論の構築を、制度・政策（マクロ）や方法・技術（ミクロ）の両者の中間理論として地域福祉をとらえ、マクロとミクロのギャップを打開し、両者をつなぐことが地域福祉の理論化だとした。

また、“新しい公共”（21世紀前後から政府や他の研究者がいう「新しい公共」とは全くことなる）を提示し、生活圏（目に見える範囲）での市民生活に立脚した実践を手がかりに、住民意識・内発性・公私協働・参加・分権化とつないで、実践・方法論を内在化させる形で自治型地域福祉論を述べている。

主体論に関しても、岡村の主体形成論の影響を受けながらも、人間が本来持ちうる潜在能力（今日のエンパワメントやストレスなど）を環境（地域）と人間との関係性のなかでとらえようとしている。人間を取り巻く生活諸条件や関係を止揚していく、また克服しうる存在、それを1) 生存主体認識とし、2) 生活主体と3) 権利主体の3つが不可分一体な総体としての主体を認識するところに地域福祉の基礎を据えた。

さらに、地域福祉のキー概念として「補充・代替＝開発・先導」を捻出している。従来のように補充・代替・開発・先導と、個々ばらばらに取り扱うのではない。社会福祉がそもそも実践のなかで人間を中心とした価値に向かっての実践であったからこそ、一体的にキー概念として提案されている。

その人間生活への「補充・代替＝開発・先導」による実践は、生きた実践や方法論を創出・創造していく、可能性・創造性の哲学を内在させる研究分野であることにも言及しており、地域福祉の定義や捉え方が、すなわち地域福祉実践自体を内包している考え方である。

本稿では地域福祉実践の定義として、『市民が生活する地域（環境）と人間との関係性のなかでとらえる。取り巻く生活諸条件や関係を止揚し、また克服しうる存在である生存主体認識と、生活主体と権利主体の3つが不可分一体な総体としての主体を認識するのが地域福祉であ

り、「補充・代替＝開発・先導」を一体的にキー概念として展開される取り組み』を地域福祉実践とする²⁷⁾。

第4節 対象とする地域

岡村の small Community 研究以来、暮らしの場である小地域を対象とすることが肝要とされてきている。実際に優れた地域福祉実践には、自治会・町内会単位の実例が多くみられる。井岡は地域を住民サイドから見た場合、「生活の場」としてのハード面と「交流・連帯の場」としてソフト面の地域とに区分している²⁸⁾。ソフト面だけを強調すれば、自治会・町内会単位や小学校区などが設定できるが、政策面や地域社会資源といったハード面は地域生活を規定する大きな要素であり、生活防衛や福祉増進を追及する際に無視できない。

また、公（行政）と民（民間・住民）が相互に協働して実現しうる地域福祉の特性からも、総合的または計画的な地域福祉の推進が求められることから、ここでは基礎自治体としての市町村を基本として取り上げる。事実、地域の特性に応じて先進事例の多くは、条例や単独事業を政策的に展開してきている自治体が多くみられる。

ただし、地域福祉の性格から、基礎自治体である市町村に留まらない先進事例もみられる。④地域福祉の方法論（アプローチ）が具体化し市町村で展開されたモデルとして取り上げる事例として、具体的には岩手県旧沢内村^{29), 30)}を。⑤自治会レベルで創設された地域福祉活動が基礎自治体などの行政区を越えて広域に影響を及ぼした事例は、神戸市長田区真野地区を取り上げる^{31), 32)}。⑥地域福祉の要として全国の市区町村に設置されている社会福祉協議会の実践活動の先駆的事例として、枚方市社会福祉協議会を取り上げていく³³⁾。

第5節 まとめ

日本社会において、社会福祉は明治以降の国際社会のなかで、日本が第一級の近代国家を築いていく使命から、戦前は一部の社会事業家や

篤志家、宗教家の裁量の域を出ることがなかった。

また、他の国にはみられない独自の発展をみせてきた地域福祉は、連合国軍総司令部による民主化政策によって社会福祉の基礎が築かれ、岡村らの理論化と相まって、地域福祉という領域が拓かれたといつて過言ではない。そうした状況で戦後の混乱期・高度経済成長期・安定経済成長期・バブル経済低迷期・21世紀目前の社会福祉基礎構造改革を経て、特に1970年以降のオイルショックによる福祉見直しから、日本型社会福祉は新自由主義経済政策に移行し、平成に入ってから何度も荒波にさらされ、地域福祉の土壌が荒廃させられてきた。

“誰もが支え合う”という美辞麗句になぞらえられる地域福祉の国家的な推進が図られている現在、地方自治体が権利主体である住民に団体自治を手渡し住民自治を推進した行政。住民運動や社会福祉協議会活動が地域社会や行政（区）に地域福祉推進を促した自治会や社会福祉協議会を地域福祉実践として見直し、再評価することの意義は大きいと考える。

具体的には、日本国憲法の具現化としての地域福祉実践の先駆的系譜の事例として、今後、生命尊重を進め老人医療無償化の全国展開の起点となり今日の地域包括ケアを最初に計画・実践した岩手県旧沢内村。海水浴も可能であった海浜が工業化で汚染され公害対策～震災復興～暴力団追放と50年にわたる住民自治を町内会組織で継続してきた神戸市真野地区。病児保育の共済互助から福祉組織化・地域組織化、高齢者・障害者の在宅福祉、子育て支援を展開した枚方市社会福祉協議会。この3地域の事例を章ごとに丹念に取り上げ、詳述することとする。

註）本研究論文投稿後の2017年12月12日に厚生労働大臣告示が発出された「社会福祉法に基づく市町村における包括的な支援体制の整備に関する指針」（平成29年厚生労働省第355号）³³⁾。併せて、厚生労働省子ども家庭局長、厚生労働省社会・援護局長、厚生労働省老健局長連名の「地域共生社会に向けた地域福祉の推進について」³⁴⁾通知が行われた。この通知は、地

域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律（平成 29 年法律第 52 号）に伴う社会福祉法改正で、社会事業法から 2000 年 5 月に抜本的改正を行った社会福祉法施行以来の改正である。この前提となった阿部内閣による閣議決定が二つある。一つ目は、平成 27 年 9 月 17 日「新たな社会に対応したビジョン」である。二つ目は、平成 28 年 6 月 2 日「ニッポン一億総活躍プラン」である。さらに、平成 29 年 3 月 2 日に具体的に提示された「我が事・まるごと地域づくり推進事業実施要領」である。いずれもが、超少子高齢社会で人口減少が始まった日本の構造的課題を、特に国民の暮らしの場で生起する身近な地域生活課題の解決について地域住民と市町村が担うことを期待している。市町村地域福祉計画を子ども子育て、高齢者介護、障がい者支援という分野別の福祉計画の「上位計画」という表現を用いて、縦割りから横組みの行政計画として位置づけている。さまざまな問題を含んでいるが、ここでは、5 点の課題を指摘しておきたい。①国庫からの予算的措置なしでの地域共生社会づくりのための財源確保の問題、②トップダウン（国策）による地域福祉推進での住民の内発的な主体形成の問題、③ 1980 年代から拡大している地域間格差の問題、④地域福祉の実務的運営（連絡調整、資源開発・開拓）を担えるコミュニティワーカーの養成、⑤地域福祉課などの市町村自治体行政組織内の所管課設置。

文献

- 1) 宮田和明. (2002). 戦後社会福祉理論の形成と展開, 講座『戦後社会福祉の総括と二十一世紀への展望』Ⅱ思想と理論, (阿部志郎・右田紀久恵・宮田和明・松井二郎, 編), ドメス出版.
- 2) 重田信夫 (1988) 巻頭言, 『地域福祉研究』第 2 巻.
- 3) 日本地域福祉学会 (1993) 『地域福祉史序説—地域福祉の形成と展開—』.
- 4) 右田紀久恵, 大橋謙作, 三浦文夫 (2003) 『地域福祉の源流と創造』.
- 5) 日本地域福祉学会 (2012) 『社会福祉協議会創設とあゆみ～4 人の事務局の語りから～』.
- 6) 日本地域福祉学会 (2010) 地域福祉実践研究, 第 1 号.
- 7) 武川正吾 (2006) 『地域福祉の主流化—福祉国家と市民社会Ⅲ』, 法律文化社.
- 8) 一般社団法人 日本社会福祉学会 (2012) 『対論社会福祉学 2—社会福祉政策』ほか全 5 巻, 中央法規
- 9) 牧里毎治・岡本栄一・高森敬久 (2012) 右田紀久恵・白澤政和監修『岡村理論の継承と展開：自発的社会福祉と地域福祉』ほか 3 巻, ミネルヴァ書房.
- 10) 真田是 (1997) 『地域福祉と社会福祉協議会』, かもがわ出版.
- 11) 井岡勉 (2016) 「地域福祉のあゆみと到達点」『地域福祉のオルタナティブ』序章, 法律文化社.
- 12) 室田保夫 (1998) 『留岡幸助の研究』, 不二出版.
- 13) 右田紀久恵・高澤武司・古川孝順 (2001) 『新版：社会福祉の歴史—政策と運動の展開』, 有斐閣選書.
- 14) 岩手県社会福祉協議会 (2013) 『いわて福祉だより「パートナー」』 vol. 585.
- 15) 右田紀久恵 (2002) 「志賀支那人」
- 16) 前掲書 5)
- 17) 右田紀久恵 (1973) 「地域福祉研究の基本的視点」住谷馨・右田紀久恵編著『現代の地域福祉』, 法律文化社.
- 18) 右田紀久恵 (2005) 『自治型地域福祉の理論』, ミネルヴァ書房.
- 19) 井岡勉 (1982) 「戦後社会福祉研究の概観 (上) —社協・CO 論から地域福祉論へ—」, 日本の地域福祉, 2 号, 日本地域福祉学会.
- 20) 井岡勉 (2016) 前掲書 11)
- 21) 岡村重夫 (1983) 『社会福祉原論』, 全国社会福祉協議会.
- 22) 岡村重夫 (1974) 『地域福祉論』, 光生館.
- 23) 右田紀久恵 (2005) 前掲書 17).
- 24) 井岡勉 (2008) 「地域福祉とはなにか」, 井岡勉監修『住民主体の地域福祉論』第 1 章, 法律文化社.
- 25) 永田幹夫 (1988) 『地域福祉論』, 全国社会福祉協議会.
- 26) 大橋謙策 (1999) 『地域福祉』, 放送大学教育振興会.
- 27) 右田紀久恵 (2005) 前掲書 17).
- 28) 井岡勉 (2003) 「第 1 章：地域福祉の現代的展開と基本理念・概念」, 『地域福祉概説』, 明石書店.
- 29) 菊池武雄 (1968) 『自分たち生命を守った村』, 岩波新書.
- 30) 太田祖電・増田進・田中トシ・上坪陽 (1983) 『沢内村奮戦記—住民の生命を守る村』, あけび書房.
- 31) 広原盛明 (2013) 「先進的まちづくり運動と町内会」, 『増補版町内会の研究：第 6 章 4 節』, お茶の水書房.
- 32) 今野裕昭 (2001) 『インナーシティのコミュニティ形成—神戸市真野住民のまちづくり』, 東信堂.
- 33) 竹之下典祥 (2003) 「枚方市における地域福祉の展開—住民運動と社会福祉協議会活動を中心に—」, 同志社大学大学院修士論文 [手記]. 同志社大学院社会学研究科.
- 34) 厚生労働大臣告示 (2017) 「社会福祉法に基づく市町村における包括的な支援体制の整備に関する

指針」(平成29年厚生労働省第355号)

- 35) 厚生労働省子ども家庭局長, 厚生労働省社会・援
護局長, 厚生労働省老健局長通知(2017)「地域
共生社会に向けた地域福祉の推進について」(子
発1212第1号, 社援発1212第2号, 老発1212
第1号)